УДК 341.641

© Кайнов В. И., 2016,
д-р юрид. наук, профессор,
Российский государственный университет правосудия,
г. Санкт-Петербург

© Минкина А. Д., 2016,
магистр факультета права, группа Юмз-315,
Владимирский филиал РАНХиГС

АДМИНИСТРАТИВНО-СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС В США

Аннотация: *в статье исследуются вопросы административно-судебного порядка рассмотрения дел в США. Раскрывается генезис данного правового института. Анализируется судебная практика в рассматриваемой сфере общественных отношений.*

Ключевые слова: *право, административная юстиция, США, субъекты административной юстиции, судья.*

Abstract. *The article studies the issues of administrative-judicial procedure of consideration of cases in the United States. He explains the Genesis of this legal Institute. Analyze judicial practice in the field of public relations.*

Keywords: *law; administration of justice; the United States; the subjects of administrative justice; a judge.*

Рассматривая функционирование судебной системы Соединенных Штатов Америки, следует особое внимание уделить разрешению споров в сфере государственного управления. Данные вопросы разрешаются в виде административно-судебного процесса, для которого характерна публичность, состязательность и гласность. Этот процесс инициируется подачей иска гражданином или корпорацией в случае нарушение их прав, либо изданием внутриведомственного приказа по материалам расследования выявленных нарушений контрольной службой административного органа. Судебные и административно-судебные иски могут быть в виде:

а) исков об отмене или приостановлении административных актов, решений и действий органов управления и их должностных лиц, если они привели к нарушению прав и свобод граждан;

б) исков к государству о денежной компенсации причиненного ущерба по вине органа власти, если принятое органами административной юстиции решение не удовлетворяет заявителя.

Административно-судебный порядок рассмотрения споров в сфере управления изложен в § 551-559, 701-706, 1305, 3105, 3344, 5362, 7521 пятого раздела Свода законов США[1], который называется *«Правительственная организация и служащие»*. В раздел, в частности, вошли *Федеральный закон об административной процедуре 1946 г.* (в ред. закона 1981 г.) и поправки к данному закону, внесенные *Законом о свободе информации 1967 г.* и *Законом о неприкосновенности частной жизни 1974 г.*, а также *Модельный закон для Штата об административной процедуре* в версии 2010 года. Для ведения дела назначается административный судья.

[1] Свод законов США // Справочно-правовая система «WBL — World Business Law».

Административно-судебный порядок предусматривает стадийность разрешения споров в сфере управления, на рассмотрении которых хотелось бы остановиться несколько подробнее.

Первая стадия. *Подготовка дела к рассмотрению.*

Административно-судебный процесс начинается с процедуры подготовки дела к рассмотрению. Административный судья должен детально ознакомиться с представленными сторонами материалами. Большое значение придаётся своевременности извещения о слушании по делу. Это обусловлено тем, что право каждого о надлежащем извещении о судебном слушании декларируется как одно из базовых процессуальных прав американского гражданина[2].

Подготовка дела к рассмотрению (слушанию) состоит из двух аспектов. Первый заключается в предварительном согласовании позиций сторон и необходим для того, чтобы решить достаточно важные вопросы до слушаний, не применяя формальной процедуры. Это помогает «разгрузить» и ускорить процесс, снизить финансовые расходы участников, организовать их действия в ходе слушаний. Второй аспект заключается в оптимизации процесса подготовки доказательств, предоставлении сторонам возможности собрать всю необходимую информацию для аргументации своей позиции.

Вторая стадия. *Предварительное согласование.*

Федеральный закон об административной процедуре [3] предусматривает проведение предсудебного согласования позиций и действия сторон – **предсудебной конференции**, на которой судья должен объявить имена сторон, перечень подлежащих рассмотрению вопросов, процессуальные права лиц, порядок проведения определенных процессуальных действий (например, ознакомления с документами).

Данная процедура помогает определить вопросы, в которых стороны пришли к согласию, и вопросы, относительно которых стороны принципиально не согласны.

Перечень подлежащих рассмотрению вопросов не является окончательным, в ходе предсудебного согласования каждой из сторон разрешается внести дополнительные вопросы для обсуждения. Они будут приняты с согласия судьи. Однако следует отметить, что внесение дополнительных вопросов требует получения согласия административного органа.

На предварительном согласовании административный судья должен вынести решение относительно ходатайств о допуске тех или иных лиц на процесс и довести его до участников.

Административный судья не обязан предпринимать самостоятельные действия по расследованию дополнительных обстоятельств дела. Однако в ходе предсудебного согласования он должен заставить стороны самостоятельно предоставить максимум имеющейся у них информации по делу.

Весьма важно и то, что на данной стадии административно-судебного процесса может быть заключена сделка между сторонами, если они примут решение о мировом соглашении.

Третья стадия. *Подготовка доказательств.*

Данная процедурная стадия необходима для обеспечения сторон возможностью собрать всю информацию, необходимую для аргументации своей позиции или требований, в том числе и информацию о доводах противоположной стороны в административном споре.

---

[2] Конституция США. - М., 1995.

[3] Федеральный закон об административной процедуре 1946 г. (в ред. закона 1981 г.). - М., 1990.

Естественно, гражданин-заявитель заинтересован в получении от административного органа, чьи действия оспариваются, определённой информации, но добиться этого ему легче в ситуации административно-судебного производства, когда можно использовать административный ресурс суда, направившего или подтвердившего необходимость запроса истца агентству-ответчику о предоставлении определённых материалов (объяснений и т.п.).

Данная стадия необходима и ответчику. В уголовном процессе действует аксиома о том, что обвиняемый в судебном процессе имеет право ознакомиться со всеми обвинительными материалами. Она применяется и в административном процессе в отношении права ответчика иметь полную информацию о претензиях и доводах заявителя.

Значение данной стадии объясняется тем, что административный судья не может предпринимать самостоятельные действия по получению недостающих доказательств. Что бы ни утверждалось об активной роли административных судов в разбирательстве по делу, осуществление правосудия основывается на оценке судьёй доказательств сторон и признании перевеса доказательств той стороны, в пользу которой следует вынести решение.

Принцип осуществления правосудия, требующий от сторон представления доказательств, а от судьи – разрешения спора на основе состязания самих его сторон, американские юристы называют адверсариальным.

Таким образом, в условиях адверсариального производства доказательства имеют особое значение, и судья обязан оптимизировать сбор доказательств настолько, насколько это возможно. Но объективно он все же ограничен в следственных действиях. Вследствие этого следует резюмировать, что значение стадии предварительной работы заключается в том, что суд содействует предъявлению запросов о получении информации, которые стороны вправе адресовать друг к другу для надлежащей подготовки к слушаниям.

Наличие различных квазисудебных структур (агентств, исполнительных департаментов) не позволяет говорить о едином подходе к роли судьи в получении доказательств и иных сведений. По правилам одних агентств административные судьи формально вправе направлять судебные повестки о предоставлении суду определенных документов или предметов по своей инициативе, по правилам других они могут издавать судебные повестки только по заявлению сторон.

В любом случае стороны обязаны подчиниться требованию административного судьи о раскрытии информации. При невыполнении требования судебной повестки о представлении информации или выполнении определённого действия в рамках получения доказательств (например, разрешения посетить объект, сделать копию документа и т.п.) административный орган может обратиться в суд общей юрисдикции с иском о поддержке судебной повестки. В соответствии с Федеральным законом об административной процедуре «суд должен поддержать судебную повестку или иной процесс или требование до тех пор, пока он находит это в соответствии с законом»[4].

Этого требует и *Федеральный закон о свободе информации* (вступил в силу в 1967)[5], который обязывает все федеральные ведомства обеспечивать свободный доступ граждан ко всей информации, которой они располагают, если она не связана с национальной безопасностью, расследованием правоохранительных органов, с личными и финансовыми документами. Спорные вопросы подлежат решению в

[4] Федеральный закон об административной процедуре 1946 г. (в ред. закона 1981 г.). - М., 1990.

[5] Федеральный закон о свободе информации. - М., 1981.

судебном порядке. Информация должна быть предоставлена в десятидневный срок с момента судебного запроса, а споры должны разрешаться в течение 20 дней.

Четвертая стадия. *Слушание дела.*

Следующая процедура – слушание дела, заключается в том, что стороны выступают в суде с доказательствами в свою пользу, значимость и убедительность которых сравниваются судьёй, что в немалой мере влияет на характер решения суда.

Параграф 552 пятого раздела Свода законов США [6] устанавливает открытый характер заседания суда, но содержит оговорку о том, что в отдельных случаях заседания могут быть объявлены закрытыми (например, если на них будет фигурировать секретная информация оборонного или внешнеполитического характера). О заседаниях, как открытых, так и закрытых, общественность заранее оповещается.

Стенограммы всех слушаний должны быть доступны любому желающему по установленной цене.

Нарушения закона и иных правовых норм в ходе слушаний могут быть обжалованы заинтересованными лицами в суд общей юрисдикции.

В содержание данной процедуры входит:

- представление участниками производства доказательств в пользу своих требований;

- оспаривание доказательств, представленных другой стороной.

В случае необходимости для оптимизации административно-судебного порядка рассмотрения дел стороны имеют право пользоваться помощью адвоката.

Административный судья уполномочен вызывать и допрашивать свидетелей, проводить перекрестный допрос. Всё сказанное в ходе разбирательства протоколируется. В протоколе судебного заседания должны быть отражены все письменные доказательства.

Слушание открывается административным судьей, который объявляет название и номер дела, а также сторон по нему и излагает содержание дела. Стороны могут сделать свои замечания в отношении того, как дело изложено судьёй. Затем сторонам (их адвокатам) предоставляется возможность сделать заявления по существу дела.

После этого свидетели приводятся к присяге. Судья выносит решение о допустимости доказательств и решения по процедурным вопросам. «Все происходящее на слушании, а также решения судьи отражаются в протоколе: выступления сторон, их предложения, процедурные постановления, полученные или рассмотренные доказательства, официально известные факты, оценка сторонами доказательств, проекты решений и возражения против них; любое решение, мнение или доклад лица, председательствующего на слушании; все служебные меморандумы и данные, переданные судье служащим учреждения в связи с рассмотрением дела. Для того чтобы протокол не был чрезмерно объемным, сторонам разрешается договариваться об устранении из него малозначительных материалов. Протокол, содержащий решение судьи, направляется обычно главе учреждения, который выносит окончательное решение»[7].

Пятая стадия. *Вынесение решения по делу.*

При вынесении решения по делу административный судья исходит только из тех доказательств, которые были заслушаны в процессе разбирательства и запротоколированы.

---

[6] Свод законов США. - М., 2015.

[7] Административное право Соединенных Штатов Америки / Административное право зарубежных стран: учебник / под ред. А. Н. Козырина, М. А. Штатиной. – М. : Спарк, 2003.

В этом отношении действует правило: «Если слушание предусмотрено законом, ничто, тем или иным способом не внесенное в протокол слушания, не может быть принято во внимание административным судом при вынесении им решения».

Параграф 554 Свода законов США [8] предусматривает, что судья не может консультироваться ни с каким лицом или стороной по какому-либо спорному факту, кроме как на слушании с участием всех сторон, так как мнение, высказанное неофициально, не на публичном слушании может повлиять нежелательным образом на принятие решения. С той же целью закон разрешает служащим агентства участвовать в слушании лишь в качестве свидетелей, а не в качестве экспертов.

Административный судья должен дать в своем решении по делу правовую оценку фактам и объяснить принятое им решение. Он не должен исходить из заключения относительно применения права, содержащегося в приказе агентства, инициирующем расследование. Это обусловлено тем, что параграф 557 Свода законов США требует, чтобы все решения судебного органа, принимаемые на слушании или после него, сопровождались обоснованием выводов относительно «всех существенных вопросов факта, права или усмотрения, содержащихся в протоколе»[9].

Решение Комиссии является предварительным потому, что в течение определённого периода с момента вручения сторонам оно может быть обжаловано любой из них руководителю административного органа или подвергнуто им проверке по своей инициативе. Если решение не обжаловано руководителю или последний сам не вмешивается в рассмотрение дела, то оно становится окончательным.

Административное решение по делу должно заканчиваться приказом.

Решение по делу органа административной юстиции может быть обжаловано судом общей юрисдикции, если заявитель – физическое или юридическое лицо, не удовлетворено этим решением. Суд может признать действия или решения административных органов незаконными и в силу этого недействительными. Это является основанием для выдачи:

- судебного приказа о пересмотре административного решения;

- судебного приказа о предотвращении совершения административным органом противозаконных действий;

- судебного приказа, предписывающего органу управления прекратить бездействие и обязывающий его принять требуемую законом меру или административный акт.

Шестая стадия. *Пересмотр решения.*

Направление ходатайства о пересмотре предварительного решения не приостанавливает административных процедур, т.к. это возможно только лишь на основании специального ходатайства.

После того, как по решению административного судьи издаётся приказ агентства, ответчик или истец имеют право обратиться в суд на основании представленного ими ходатайства. Это возможно в том случае, если в результате издания данного приказа были затронуты их законные интересы. Таким образом, ответчик или истец имеют возможность отсрочить наступление неблагоприятных для себя последствий.

В случае допустимости (обоснованности) ходатайства вступление приказа в силу либо его исполнение может быть приостановлено.

[8] Свод законов США. - М., 2015.

[9] Там же.

Ходатайство должно содержать конкретное изложение позиции по поводу предварительного решения, относительно которых сторона высказывает несогласие, вместе с поддерживающими аргументами.

Следует обратить внимание на то, что принятие ходатайства оговаривается таким условием, как возможность исполнить приказ после того, как он позднее вступит в силу. Например, приостановление вступления в силу приказа о возвращении неправомерно полученного дохода должно быть связано с гарантиями со стороны заинтересованной стороны, что впоследствии, если приказ вступит в силу, она, данная сторона, будет способна выплатить указанную сумму.

Апелляция на окончательное решение органа административной юстиции должна быть направлена в апелляционный суд округа, в котором лицо, чьи права затронуты, проживает или имеет основное место ведения бизнеса. После направления дела с протоколами слушаний в апелляционный суд орган административной юстиции и само агентство полностью утрачивает юрисдикцию относительно данного дела, а все вопросы по данному делу разрешаются исключительно судебным органом.

Таковы общие черты административно-судебного порядка рассмотрения дел в Соединенных Штатах Америки**.** В условиях реформирования судебной системы России, вступления в силу Кодекса административного судопроизводства было бы не лишним использовать данный опыт при рассмотрении этой категории дел и в нашем государстве. В частности, по мнению автора, весьма перспективна административно-судебная практика, поощряющая заключение мирового соглашения сторонами процесса; проведение предсудебного согласования позиций и действия сторон; при вынесении решения по делу судья должен исходить только из тех доказательств, которые были заслушаны в процессе разбирательства и запротоколированы; возможность исполнить решение по делу после того, как оно позднее вступит в силу; составление протокола по материалам рассмотрения административного дела. Учет сложившегося административно-судебного порядка рассмотрения дел позволит оптимизировать работу российских судов и иных органов управления в ходе рассмотрения аналогичных составов административных споров в сфере управления.

Список литературы

1. Конституция США. - М., 1995.

2. Свод законов США. - М., 2015.

3. Федеральный закон об административной процедуре 1946 г. (в ред. закона 1981 г.). - М., 1990.

4. Федеральный закон о свободе информации. - М., 1981.

5. Административное право Соединенных Штатов Америки / Административное право зарубежных стран: учебник / под ред. А. Н. Козырина, М. А. Штатиной. – М. : Спарк, 2003.